

林地承包权继承问题研究

——基于法律的视角

杜德鱼^{1,2}, 惠向红¹

(1. 西安外事学院, 陕西 西安 710077; 2. 西北农林科技大学, 陕西 杨陵 712100)

摘要:分析了现行法律关于林地承包权继承制度的缺陷与冲突, 提出修改完善法律制度。搞好林地承包权继承的司法处理, 维护土地承包制度、保护承包关系的思路。是维护集体林权改革成果、保护林地资源、发展林业生产的重要举措。

关键词:林地; 承包权; 继承

中图分类号:DF463 **文献标志码:**A **文章编号:**1001-7461(2012)05-0293-04

A Study on the Inheritance System of the Forestland Contract Right

——Based on Legal Perspectives

DU De-yu^{1,2}, HUI Xiang-hong¹

(1. Xi'an International University, Xi'an, Shaanxi 710077, China; 2. Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Based on the analysis of the defects and conflicts of the current laws on the inheritance system of the forestland contract right, suggestions to solve the existing problems was proposed from the aspects of improving relative legal system, properly handling judicial issues on the inheritance of the forestland contract right, maintaining the land contract system, and protecting contractual relations, which were essential measures to the maintenance of the reform results, the protection of the forest resources and the development of the forestry production.

Key words: forest tenure; contract system; inheritance system

林地是重要的森林资源, 林地资源的确权、管理、保护始终是林业建设的重要内容。随着第一轮承包期结束, 特别是进入后退耕还林时期, 农村集体林权改革后, 林地承包经营、管理、流转, 乃至林地承包权继承问题越来越突出, 林地承包权继承纠纷越来越多, 不仅引发社会矛盾, 更是关系到林权的稳定和林业发展的大事, 但司法实践中存在着法律冲突。如何完善法律、适用法律, 解决好林地承包权继承问题是当前林业建设亟需解决的突出问题, 本文从法律视角对此进行研究。

1 林地承包权继承是林业建设亟待解决的突出问题

林地资源是重要的土地资源和森林资源。包括

自留山、自留地(林地)在内的农村土地承包制度已实行 30 多年, 随着时间延续, 承包主体已逐渐变化, 而且人口增多、土地资源逐渐减少, 涉及承包权继承纠纷越来越多。在林业建设中, 特别是近几年退耕还林基本上全都是承包方式。近几年实行的集体林权改革, 核心也是承包到户, 依法确权、颁发林权证而且长期不变。农村土地承包法和森林法根据林业生产投入大、周期长的特点明确规定承包期限为 30~70 a(耕地 30 a、草地 30~50 a)^[1], 《农村土地承包法》第 31 条规定:“林地承包人死亡, 其继承人可以在承包期内继续承包”、第 15 条规定:“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户^[2-3]”。这些规定和林地承包经营的现实必然会产生林地承包权的继承问题, 而继承则要遵守我国《继承法》的规范, 进而

会带来一系列的法律纠纷,如继承人之间的承包权分配,还有继承人和被继承人不是同一村民组。(一个大村分为2个以上村民组是普遍现象)。另外,由于承包方式不同,例如农村土地承包把林地承包分为家庭承包和其他方式的承包,这2种承包方式所遵循的原则、程序等均不相同,这样难免带来纠纷,而纠纷的产生不仅给当事人之间带来矛盾,也影响到林权的稳定,对不成材林提前砍伐、破坏林地等现象时有发生。所以处理好林地承包权继承问题是关乎稳定林权,保护森林资源的大事,也是关乎民生的大事,关乎社会稳定和谐的大事。而现行法律又不完善,甚至产生法律冲突,这就需要不断完善法律法规,创新林业经营制度,依法处理林地承包权继承纠纷,以保障林权稳定,促进林业经营。林地承包权继承问题就成为林业建设亟需解决的突出问题。

2 林地承包继承法律冲突及突出问题

分析我国现行林地承包所涉法律问题及林地承包继承的现状,涉及到《物权法》、《民法通则》、《森林法》及《继承法》,这些法律在涉及承包权继承规范上存在法律冲突和不完善的问题,难以适应解决林地承包权继承问题需要。

2.1 继承关系与承包关系主体冲突

在处理林地承包权继承方面,《农村土地承包法》与《继承法》某些规范冲突,继承关系与承包关系主体冲突。我国土地承包法规定承包分为家庭承包和其他形式承包。家庭承包形式的承包主体只能是本经济组织内的成员。本经济组织以外的农户,无承包本经济组织土地(林地)的承包权。这是土地承包法首先明确的一大原则。其他形式承包中,有本经济组织内成员及该经济组织以外人员2种成份,虽无承包人身份及经济组织内、外人员之限制,但承包法明确了本经济组织内成员优先承包的优先权,其主要成员仍限制在农民及本经济组织成员之内。在家庭承包形式中其主体为户即家庭;在其他形式承包中其主体为户或户外(包括本经济组织以外)自然人^[4-5]。

在继承法律关系中,继承的主体分为第一顺序与第二顺序继承人。一旦产生继承,若没有第一顺序继承人或第一顺序继承人放弃继承权、丧失继承权,则由第二顺序继承人继承。同时这种主体不受地域、身份、家庭内外条件的约束,在没有特殊情况下,一般都为自然人^[3]。而土地承包法对承包权继承相关问题则规定:“林地承包的承包人死亡,其继承人可以在承包期内继续承包。土地承包经营权通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的,该承包人死亡,在承包期内,其继承人可以继承承包。”这里的“继承人”,显然指的是自然人,而不是“家庭”或“户”,

这里混淆了“自然人”与“户”的不同承包主体,将家庭承包的“户”转为自然人。并且也没有将继承人界定在家庭、本经济组织之内。显然,这种规定与土地承包法整体精神不相符。2种法律规范的冲突给司法处理林地承包权继承带来难题^[6-7]。

2.2 林地(土地)承包权继承与客观实际不相适应

目前,在农村涉及林地(土地)承包人变动,对承包林地处理的实际主要有4种做法:一是死亡绝户,承包地不由继承人(包括第二顺序继承人)继承,一般都收归本经济组织另行处理;二是出现了孤寡家庭,对无劳动能力孤老、孤儿人员,承包地收归发包方另行处理。孤寡人员享受公益待遇或由本经济组织负责安排生活,也有谁负责照顾孤寡人员,谁承包其家庭承包地作为补偿;三是家庭中出现个别或部分人员亡故,家庭仍存。承包地不因人员减少而收回;四是家庭增添儿孙或招郎入户,人虽增加,但在本轮承包期内不调整承包地。这4种情况,无一户内人员增减或户的消亡涉及土地承包权的继承,不动摇承包制度,且对承包制的稳定有创新。

但是,现行土地承包法确立的土地承包制度,当事人主张继承权的话,就涉及到“几大分户居住”及第一、二顺序的外乡、村、组继承人也要来承包的问题。因为“继承”是不受家庭内、外人员所限的。(在没有第一顺序的继承人或一顺序继承人放弃继承的条件下第三顺序则依继承法可以继承)而家庭外成员或外乡、村、组人员继承,会逐渐出现外地人种本地土地问题,又可能产生这些人在自己村组已有承包地的基础上,还要继承承包被继承人承包的土地,导致有承包地的人再添承包地,无地的人调整不到承包地。这样不仅导致林(土)地承包秩序的混乱,还将会在土地统一管理、规划和使用方面,出现不利于林地保护、林道整修、林地灌溉和抚育等经营^[7-8]。

同理,其他形式的林地承包,如果所承包的林地按继承法规定精神承包继承,同样会出现与家庭承包形式中林地继承承包同样不利的因素。

2.3 土地继承承包范围界定缺乏科学性

土地承包继承制,现行法律根据承包方式的不同,对承包土地范围有着不同的规定。在“家庭承包形式”中,只规定林地可以继承承包,其他用地没有规定可以继承承包。其原因或许是立法时认为农作物与林木生长期不同而作出的差异规定。尽管如此,但对确立一种制度而言,这样有差异的法律规定是欠科学的,也是没有实际意义的。众所周知农作物用地与林业用地仅仅是林木成用期与农作物成熟期不同,以及法律规定的承包期不同而已(耕地30a,林地30~70a),对于是否需要继承而言,无本质区别^[9-10,13]。

在“其他形式承包”中,如招标、拍卖、公开协商获得承包权的承包,明确了无论是做何种用途的承包,都可继承承包。与“家庭承包形式”的承包相比,显然存在不平等、不合理之处。

一是无论承包什么土地,承包物都是土地这一大范围的标的物——承包土地。承包土地的不同,不应是设立是否需要继承制度的条件;二是家庭承包与其他形式的承包,只是获得承包权方法的差异,目的同样是获得土地承包权,不应以承包方式不同而确立或不确立继承制度;三是巩固稳定土地承包责任制,用继承承包方法以外的方法,即不实行继承承包而确立一种新型的科学方法,仍能起到稳定和巩固承包制度的作用和效果^[11]。

2.4 物权法规范不完善

物权法应是规范包括土地承包权在内的物权基本法律,然而我国物权法对农村土地“承包权继承”问题却没作明确规定,只是在第 131 条“默认式”地规定,“农村土地承包法等法律另有规定的,依照规定”。也包括规范林地资源的森林法律制度。由于农村土地承包法对继承承包规范本身存在不科学、不便操作的现象,因而,土地(林地)承包制度的继承承包问题在物权法中没有得到很好的科学界定和解决^[12-14]。

3 土地(林地)承包继承法律制度的修改与完善

十一届三中全会以来农村改革的成功实践退耕还林,特别是农村集体林权改革的伟大实践都充分证明了土地(林地)确权、承包经营是一项行之有效、顺民心、合民意的好制度,是适合我国现阶段农情林情,适合生产关系的好制度。上述分析现行土地继承法律制度的缺陷又影响了这一制度的继续,因此修改完善我国土地(林地)继承法律制度势在必行。在立法或完善土地承包制度中,应始终坚持巩固和稳定土地承包制度这一前提。而如果按现行法律规定,承包人死亡,继承人可以在承包期内继续承包的话,无疑只要属于继承法规定顺序之内的继承人,不管是何种身份、哪个地域的人,都可以继续承包。这对农村的土地林地管理、方便农民农林生产都是不利的。因而,“继承承包”规定应予修改和完善。土地承包制度必须保持相对稳定。无固定、无限制,就无法稳定。对土地所有人行使管理权而言,也是一句空话。确立土地承包继承制度,不适合农村实际,不仅不利于承包制度的稳定,相反对稳定承包制度还有影响,从这个角度讲,土地承包继承制度应该修订和完善。

修改和完善承包权继承制度,确立“继续”或“优

先”承包制度,就能克服这种不良现象,完善承包继承制度。如对承包人死亡这类问题而言,确立“承包人死亡,其家庭成员继续承包;无家庭成员的,经发包人同意,其近亲属可以优先承包。”这样规定,也不必区分林地或其他用地,既可保障发包人的权利,也保护了承包人的权利,更可维护承包责任制的稳定,还与继承法、合同法不矛盾,解决了在林地(土地)承包权继承方面的法律冲突。

这里应予明确,强调承包人死亡、无家庭成员继续承包时,其他近亲属优先承包要得到“发包人同意”。这是因为土地承包合同的标地物——土地(林地),是集体或国家(国家在农村的特殊情况)的,为所有人行使管理权及考虑是否由本经济组织成员优先承包问题留下余地。

4 林地承包权继承纠纷的司法处理

对于日益增多的林地(土地)承包权继承纠纷,严重影响了林权稳定,必须依法及时处理。在没有完善立法情况下做好司法处理。只能围绕有利于农村土地承包制度的稳定,有利于农业林业发展,有利于农民(林农)的生产和生活,有利农村社会秩序的健康发展及农民安居乐业,运用司法自由裁量权,为实现司法公正目标做出相应的司法处理。

在承包户家庭成员发生大的变动时,若无家庭成员或虽有成员而无劳动力继续承包的,包括留有孤老、孤儿情况,其他近亲属要求承包的,应征得发包方同意,在安排好孤老及孤儿生活等问题前提下可以优先承包。若发包方不同意,不能承包。对于其他形式的承包,承包人死亡,也应比照家庭承包形式同样对待。

对于上述 2 种承包形式的承包,如果发包人同意其近亲属优先承包的,应另行签订书面合同。重新确定承包关系,按照与其他土地承包农户一样同等纳入农村土地承包管理制度^[15]。

总之,应尽快修改完善林地(土地)承包继承法律制度,依法规范继承,维护好林地(土地)承包制度,维护集体林权改革的成果,促进林地资源保护和林业生产发展。

参考文献:

- [1] 邬福肇. 中华人民共和国森林法释义 [M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [2] 胡康生. 中华人民共和国农村土地承包法释义 [M]. 北京: 法律出版社, 2002.
- [3] 中国法制出版社. 中华人民共和国继承法 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2005.
- [4] 全国人大. 中华人民共和国土地管理法 [M]. 北京: 法律出版社, 2003.

- [5] 全国人大. 中华人民共和国物权法[M]. 北京:法律出版社, 2003.
- [6] 吴继林. 试论集体林造林体制改革[J]. 林业经济问题, 1999 (5):36-39.
- [7] 程水根. 当前集体造林区林业政管理现状、问题与对策[J]. 华东森林经理, 2000, 14(1):34-38.
- [8] 吴水荣. 国外有林管理体制与产权变革及对我国的启示[J]. 世界林业研究, 2005, 17(2):1-6.
- [9] 李应春. 我国竹林产权的界定及绩效分析——福建省三明市竹林产权制度改革为例[J]. 中国农村经济, 2004(11):60-65.
- [10] 张红霄, 张敏新. 集体林产权安排与农民行为取向——福建省建瓯市叶坊村案例研究[J]. 中国农村经济, 2005(7):38-43.
- [11] 姚星期, 温亚利, 李伟. 产权社会性视角下的西部地区集体林权改革研究[J]. 西北林学院学报, 2009, 24(3):214-218.
YAO X Q, WEN Y L, LI W. A study on the reform of the property right of collective forest western China in the views of its social characteristics[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2009, 24(3):214-218. (in Chinese)
- [12] 于德仲, 刘俊昌, 马天乐. 浅论我国集体林产权法律制度[J]. 绿色中国, 2005(24):38-40.
- [13] 程云行. 论集体林区林地产权制度的路程[J]. 世界林业研究, 2005, 18(4):75-79.
- CHENG Y H. The research on the reform of woodland property rights system in collective forest zone[J]. World Forestry Research, 2005, 18(4):75-79. (in Chinese)
- [14] 陈发源. 略论林权的物权性质与构造[J]. 西北林学院学报, 2007, 22(5):211-214.
- CHEN F Y. On the real right nature and construction of the forest ownership[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2007, 22(5):211-214. (in Chinese)
- [15] 徐秀英, 吴伟光. 南方集体林地产权制度的历史变迁[J]. 世界林业研究, 2004, 17(3):40-43.
- XU X Y, WU W G. Analysis on historical changes of property right system of collective woodland in the south since the foundation of the PRC[J]. Word Forestry Research, 2004, 17 (3):40-43. (in Chinese)

(上接第 229 页)

参考文献:

- [1] 巫建, 王宏飞. 形态观的衍变与发展[J]. 北京印刷学院学报, 2005, 13(3): 56-58.
- [2] 杨大松. 产品设计的形态观及形态品质塑造研究[D]. 南京:南京林业大学, 2008.
YANG D S. Studies on Appearance View and Appearance Quality of Product Design[D]. Nan Jing: Nanjing Forestry University, 2008. (in Chinese)
- [3] 舒湘鄂. 设计事理学与非物质设计的比较分析[J]. 中南民族大学学报:人文社会科学版, 2007, 27(3): 144-146.
SHU X E. A Comparison between Science of Design and Non-material Design[J]. Journal of South Central University for Nationalities: Hum. and Soc. Sci. Ed., 2007, 27(3): 144-146. (in Chinese)
- [4] 萧默. 建筑谈艺录[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2009: 176-177.
- [5] 张寒凝, 许继峰. 论类型学方法在新中式家具设计中的运用[J]. 包装工程, 2009, (8): 106-108.
ZHANG H N, XU J F. Application of typology method in new Chinese style furniture design[J]. Packaging Engineering, 2009, 30(8): 106-108. (in Chinese)
- [6] 柳冠中. 事理学论纲[M]. 长沙:中南大学出版社, 2006.
- [7] 潘荣, 张可方. 需求层次在产品设计中的理性与非理性设计探析[J]. 包装工程, 2008, 29(11): 115-117.
PAN R, ZHANG K F. Analysis of demand level in rational and emotional product design [J]. Packaging Engineering, 2008, 29(11): 115-117. (in Chinese)
- [8] 哥海德·休弗雷著, 李亦文译. 北欧设计学院工业设计基础教程[M]. 南宁:广西美术出版社, 2006: 10-14.
- [9] 李世国. 体验与挑战-产品交互设计[M]. 南京:江苏美术出版社, 2008: 47-48.